

University of Groningen

## Oppervlaktedelfstoffen: Verdeling van wintaken naar Europees niveau?

Ike, Paul

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1998

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Ike, P. (1998). *Oppervlaktedelfstoffen: Verdeling van wintaken naar Europees niveau?* RUG - Faculty of Spatial Sciences.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# **Oppervlakedelfstoffen: Verdeling van wintaken naar Europees niveau?**

**Paul Ike**

**Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen**

**Rijksuniversiteit Groningen**

**Januari 1998**

# Oppervlakedelfstoffen: verdeling van wintaken naar Europees niveau?

## Samenvatting

De maatschappelijke weerstand tegen winning van oppervlakedelfstoffen is de laatste 20 jaar dermate toegenomen in het dichtbevolkte Nederland, dat het bijzonder moeilijk is geworden om nieuwe winlocaties te ontwikkelen voor grof zand voor cementbeton. Ondanks dat de Nederlandse overheid vele heeft jaren geprobeerd om effectievere regelgeving te realiseren worden er steeds grotere hoeveelheden bouwmaterialen ingevoerd, met name uit Duitsland en België en recent uit Scotland en Noorwegen. Het lijkt vrij zeker dat in de toekomst ook in de dichtbevolkte gebieden van Duitsland en België beperkingen zullen worden opgelegd aan de export (o.a. naar Nederland).

Ondertussen kunnen de provincies in Nederland heel moeilijk overeenstemming bereiken over waar nog nieuwe winlocaties zouden kunnen worden ontwikkeld. Het theoretische verdeelmodel dat gehanteerd wordt kent een aantal tekortkomingen en dient verbeterd te worden. De taakstellingen gebaseerd op dit model dienen breder te worden onderbouwd. In dit artikel wordt een bredere aanpak voorgesteld die eventueel ook kan worden toegesneden op Europees niveau.

### 1. Inleiding

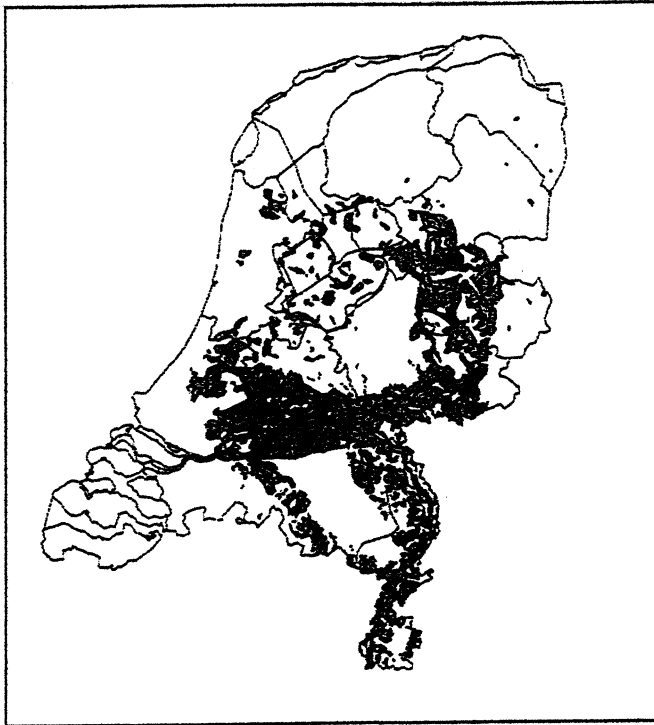
Aan fijn zand is in Nederland geen gebrek. Dit komt omdat Nederland aan de monding ligt van de Rijn, de Maas en de Schelde, waar de fijnere zandkorrels worden afgezet. Het fijnere zand wordt gebruikt als ophoogzand, kalkzandsteen, cellenbetonzand en asfaltzand. Daarnaast verkeert Nederland in de gelukkige omstandigheid dat er een aantal - zeer kleine - locaties zijn waar zilverzand gewonnen kan worden. De grovere zandsoorten, geschikt voor het maken van cementbeton komen slechts in een aantal provincies in het midden, het oosten en het zuiden van het land voor. In het algemeen geldt hiervoor dat meer stroomopwaarts de afdekkingen dunner worden en de lagen waar het grovere zand in opgeslagen ligt dikker zijn.

Omdat het grovere zand geologisch gezien niet overal in winbare hoeveelheden voorkomt in Nederland moeten de zandarme provincies zand aanvoeren uit de provincies waar het grovere zand wel aanwezig is. Hierdoor is er sprake van een interprovinciaal verdeelprobleem. In dit verband wordt ook wel gesproken van *regionale schaarste*. Omdat grof zand schaars is in Nederland wordt met name uit Duitsland veel betonzand ingevoerd. In Nederland wordt - afhankelijk van het economische klimaat - jaarlijks globaal 18 tot 22 miljoen ton beton- en metselzand verbruikt. De productie in Nederland ligt ongeveer op hetzelfde niveau. Ongeveer 8 à 10 miljoen ton hiervan - met name de fijnere soorten - wordt uitgevoerd naar België. Circa 8 à 10 miljoen ton - met name de grovere soorten - wordt ingevoerd uit Duitsland.

In Figuur 1 zijn de grofzandvoorkomens in Nederland weergegeven. Hierbij is reeds rekening gehouden met de zonering die in het eerste Structuurschema Oppervlakedelfstoffen is opgenomen. Sinds 1996 wordt in het structuurschema iedere vijf jaar het ontgrondingenbeleid van de rijksoverheid verwoord. Conform het structuurschema moet bij het zoeken naar nieuwe winlocaties de volgende driedeling van gebieden in acht worden genomen (V&W en VROM, 1996, p. 33):

- Zone 1: in beginsel geen winning,
- Zone 2: onder voorwaarden winning toegestaan,
- Zone 3: in beginsel winning toegestaan.

In het structuurschema wordt onder andere ook ingegaan op de wintakenverdeling voor de provincies. Het begrip taakstelling is overigens in het eerste Structuurschema Oppervlakedelfstoffen niet helder uitgewerkt. Enerzijds zijn het 'afspraken tussen de provincies' en anderzijds dragen ze het karakter van een 'opgelegde winningstaak'.



Figuur 1

Grofzandvoorkomens waar winning niet is uitgesloten (binnen zone 2 en 3)

In de volgende paragraaf wordt allereerst in grote lijnen de gang van zaken geschetst rond de totstandkoming van de provinciale taakstellingen voor beton- en metselzand. In Nederland zijn de provincies de vergunningverlenende instanties. Voor rijkswateren is de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) degene die de vergunning verleent. Vervolgens wordt in paragraaf drie het vigerende verdeelmodel besproken dat gebruik wordt om tot een verdeling van de taakstellingen per provincie te komen. Aansluitend worden in paragraaf vier de tekortkomingen van het verdeelmodel op een rij gezet. Vervolgens wordt in paragraaf vijf dieper ingegaan op de manier waarop de taakstellingen in de praktijk totstandkomen. In paragraaf zes wordt een pleidooi gehouden voor een bredere aanpak tenelnde het draagvlak voor het gebruik van een verdeelmodel te vergroten. Dit is hard nodig omdat het verdeelmodel slechts een marginale rol vervult bij de onderhandelingen over de taakstellingen. Bovendien kunnen belanghebbenden in beroep komen tegen de hoogte en de verdeling van de provinciale wintaken in het structuurschema. Deze bijdrage wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

## 2. Gang van zaken rond de totstandkoming van taakstellingen

De voorbereiding en feltelijke vaststelling van de hoogte en de verdeling van de provinciale taakstellingen voor beton- en metselzand geschiedt in een beperkte sectorale 'arena', zowel inhoudelijk als procesmatig. Nadat het toekomstige landelijk verbruik is geprognoseerd vindt er vervolgens - binnen de ontgrondingensector - een *ambtelijke technische voorbereiding en vaststelling* plaats van hetgeen er landelijk gezien winbaar moet worden gemaakt en hoe dat vervolgens over de provincies moet worden verdeeld. Hiervoor wordt onder andere een verdeelmodel gehanteerd. Tijdens *bestuurlijk overleg* worden er tussen de Minister van V&W en de provincies, vertegenwoordigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) 'definitieve' afspraken gemaakt over hetgeen er landelijk gezien winbaar gemaakt moet worden over een periode van tien jaar. Inmiddels liggen er twee van dergelijke periodes achter ons: 1979-1988 en 1989-1998. De derde termijnperiode 1999-2008 is inmiddels aangevangen. Meestal halverwege de termijn worden de taakstellingen geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

De verdeling van de productietaakstellingen over de 12 provincies en de rijkswateren is in de loop der jaren steeds aangepast. De rijkswateren vormen als het ware de 13-de provincie in Nederland. De aanpassingen in de verdeling zijn enerzijds een gevolg van verbeteringen in het verdeelmodel en worden anderzijds veroorzaakt doordat de geologische basisgegevens steeds worden geactualiseerd. Door de veranderingen kregen verschillende provincies die nog nooit eerder een taakstelling hadden er 'plotseling' een opgelegd. De provincie Zuid-Holland had bijvoorbeeld voor de periode '79-'89 geen taakstelling. Voor de periode '89-'98 kreeg deze provincie een taakstelling van 5 miljoen ton (2,5% van de totaal in Nederland te winnen hoeveelheid). In eerste instantie ging Zuid-Holland hiermee accoord. In 1994 deelde Zuid-Holland echter mee dat herbevestiging van de afspraken over '89-'98 en instemming met taakstelling voor '99-'08 zou worden aangehouden in afwachting van nader onderzoek naar alternatieve materialen. Bovendien stelde de provincie Zuid-Holland in augustus 1996 beroep in tegen de taakstellingen zoals die in het eerste Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen vermeld waren. De provincie ging - op grond van artikel 2a, lid 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening - in beroep tegen zowel de taakstellingen voor de periode 1989-1998 als de voorlopige taakstellingen voor de periode 1999-2008. De taakstellingsperiode 1989 t/m 1998 was toen al vrijwel verstreken!

Tijdens bestuurlijk overleg tussen de Minister van V&W en de provincies eind 1997 werd overeengekomen dat het beleid en de inspanningen om beton- en metselzandwinning binnen de kustlijn - landlocaties en rijkswateren exclusief Noordzee - te beperken aanzienlijk moet worden versterkt. Doelen zijn daarbij: a) meer secundaire grondstoffen, b) minder uit primaire ontgroningen en meer uit secundaire ontgroningen, c) gemiddeld fijner zand toepassen voor beton, d) zandwinning in het Nederlandse deel van de Noordzee maximaliseren en e) draagvlak creëren voor nieuwe beton- en metselzandwinningen in landlocaties. Tevens werd afgesproken dat er - op voorstel van de provincie Zuid-Holland - een breed gedragen *implementatieplan alternatieven winning beton- en metselzand* zou worden opgesteld, gericht op bovengenoemde doelen. Inmiddels lijkt het erop dat de taakstelling - 5 miljoen ton - die Zuid-Holland was 'opgelegd' voor de periode 1989-1998 een zachte dood is gestorven. In Zuid-Holland is naar schatting slechts 0,5 miljoen ton gewonnen gedurende genoemde periode (LCCO, 1997, p. 6).

### 3. Vigerende verdeelmodel

Voor de verdeling van de wintaken over de provincies wordt in beginsel gebruik gemaakt van een verdeelmodel. Aan het vigerende verdeelmodel dat in 1993 reeds werd ontwikkeld en in 1997 nog eens is verbeterd liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag (LCCO, 1997, p. 13):

- a) Er wordt eerst nagegaan hoeveel beton- en metselzand uit rijkswateren kan worden gewonnen (wat is mogelijk en realistisch).
- b) Vervolgens blijft er een hoeveelheid te winnen beton- en metselzand over welke over de provincies moet worden verdeeld.
- c) Iedere provincie draagt *in redelijke mate* bij in de eigen behoefte (verbruik), rekening houdend met de zandvoorkomens. In 1993 werd nog het uitgangspunt gehuldigd dat de provincies 'zoveel mogelijk moesten voorzien in de eigen behoefte'. In 1997 is dit afgezwakt tot 'draagt in redelijke mate bij in de eigen behoefte'.
- d) Voorzover provincies niet in de eigen behoefte kunnen voorzien, wordt de resterende behoefte gedekt door het zand per schip - Nederland beschikt over een groot aantal vaarwegen - aan te voeren vanuit provincies, die in meer dan de eigen behoefte kunnen voorzien.
- e) De resulterende concentratie aan zandwinactiviteiten - zandwinconcentratie - in de zandleverende provincies' mag niet groter zijn dan in 'zand ontvangende provincies'.

In het verdeelmodel wordt ervan uitgegaan dat de relatieve zandwinconcentratie c.q. -inspanning per provincie een bepaald - nog te berekenen - maximum  $C_{\max}$  niet mag overschrijden (LCCO, 1997, bijlage 3). Op deze wijze wordt van een provincie met beperkte winningsmogelijkheden en een naar verhouding grote eigen behoefte niet onevenredig veel 'inspanning' gevraagd.

De eerste pijler waarop het verdeelmodel rust is de behoefte aan = vraag naar beton- en metselzand binnen de verschillende provincies. Deze verdeling is gebaseerd op een periodieke enquête onder producenten en verbruikers van beton- en metselzand: betonmortelcentrales, asfaltcentrales, betonwarenindustrie en aannemers, zie Tabel 1, kolom (a). In het verdeelmodel wordt ervan uitgegaan dat in de eigen behoeften van de provincies wordt voorzien door een 'taakstelling eigen behoefte', 'een taakstelling resterende landelijke behoefte' en 'winning in rijkswateren'.

De tweede pijler waarop het verdeelmodel rust is de oppervlakte aan winbare zandvoorkomens. In het verdeelmodel is de zonering van het eerste Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen als uitgangspunt genomen voor de bepaling van de oppervlakte van de voorraadgebieden waar winning niet is uitgesloten, zie Tabel 1, kolom (c). Hierbij is vervolgens nog een *geologische wegingsfactor* gehanteerd. Door middel van deze wegingsfactor is rekening gehouden met het feit dat in het noorden en westen van Nederland de deklagen in het algemeen dikker zijn en het zand gemiddeld genomen minder grof is. De factoren zijn bepaald op basis van 'ervaringsindrukken van deskundigen'. Inmiddels is ingestemd om onderzoek te doen naar een betere onderbouwing van de wegingsfactor. Mede door de invoering van de wegingsfactoren in 1997 veranderde de procentuele verdeling van de provinciale taakstellingen aanzienlijk. Het aandeel voor Zuid-Holland daalde bijvoorbeeld van 12% naar 7,1%, zie kolom (i) in Tabel 1. De onzekerheid in de wegingsfactoren is groot te noemen en veroorzaakt vermoedelijk een aanzienlijke 'ruis' in de uiteindelijke taakstellingen.

Lands-deel	Eigen behoefte (%)	Eigen behoefte *1000 ton (10 years)	Opp. totaal *100 ha	Opp. per schip *100 ha	T(eb) (10 years)	T(rlb) (10 years)	T(totaal) (10 years)	C (ton/ha) (1 year)	% Model	% Onderhandeling
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)
Groningen	2,2	4.615	2	1	70	-	0	0	0,0	2,1
Friesland	4,9	10.280	2	0	70	-	0	0	0,0	0,0
Drenthe	3,2	6.713	65	19	2.275	-	2.275	35	1,2	2,4
Overijssel	7,4	15.524	692	256	15.521	3.218	18.735	27	8,8	8,6
Flevoland	1,2	2.517	103	44	2.516	465	2.977	29	1,4	0,9
Gelderland	14,8	31.049	2.132	1452	31.042	29.679	60.723	28	28,8	34,7
Utrecht	5,5	11.538	207	139	7.245	-	7.245	35	3,3	2,9
North-Holland	10,4	21.818	83	36	2.905	-	2.905	35	1,4	0,9
South-Holland	18,4	38.601	426	319	14.910	-	14.910	35	7,1	5,0
Sealand	2,7	5.664	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
North-Brabant	19,0	39.860	1.241	672	39.861	1.935	41.796	34	20,0	12,4
Limburg	10,4	21.818	932	565	21.818	6.548	28.366	30	13,6	15,9
Rijkswateren	-	-	-	-	-	30.000	30.000	-	14,3	15,9
Totaal	100,0	210.000	5.885	3.502	138.233	71.845	210.078		100,0	100,0

(a) op basis van het verbruik over 1988 t/m 1993.

Bron: LCCO, 1997

N.B. In kolom (c) en (d) zijn de oppervlakten 'geologisch' gewogen.

**Tabel 1 Berekende taakverdeling en taakstellingen beton- en metselzand op basis van het verdeelmodel waarbij 210 miljoen ton moet worden gewonnen**

In Tabel 1 is het voorbeeld uitgewerkt waarbij er 210 miljoen ton gewonnen moet worden over een periode van 10 jaar. Er is aangenomen dat uit rijkswateren 30 miljoen ton gewonnen zou kunnen worden, zie regel 'Rijkswateren' kolom (f) en (g) in Tabel 1. De berekeningen verlopen verder als volgt. Eerst wordt de relatieve zandwinconcentratie berekend als het quotiënt van de eigen behoefte per provincie en de totale oppervlakte per provincie. Indien het quotiënt het nog te berekenen maximum  $C_{\max}$  overschrijdt, dan wordt dit maximum aangehouden.  $C_{\max}$  wordt door iteratie berekend en bedraagt in het voorbeeld 35 ton/ha op jaarbasis. De behoefte die niet kan worden gedekt door winning in de eigen provincie - de zogenaamde resterende landelijke behoefte  $T(rlb)$  - is verdeeld over die provincies die in meer dan de eigen behoefte kunnen voorzien. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de in die provincies aanwezige - gewogen -

oppervlakten aan voorkomens beton- en metselzand gelegen binnen vijf kilometer uit de as van de grote vaarwegen, zie kolom (d) van Tabel 1. Ten tweede is de verdeelsleutel gebaseerd op de mate waarin de relatieve zandwinconcentratie wordt onderschreden. Deze 'resterende' zandwininspanning is vermenigvuldigd met de - gewogen - oppervlakte aan grootvaarwater - om de taakstelling resterende landelijke behoefte  $T(rlb)$  te berekenen, zie kolom (f) van Tabel 1. De totale taakstelling voor een provincie is de som van de taakstelling eigen behoefte  $T(eb)$  en taakstelling resterende landelijke behoefte  $T(rlb)$ , zie kolommen (e) en (f) van Tabel 1. Kolom (i) van Tabel 1 geeft de procentuele verdeling weer wanneer tevens de winning in rijkswateren wordt beschouwd.

#### 4. Tekortkomingen verdeelmodel

In het verdeelmodel wordt in de behoefte van de provincies voorzien door middel van een taakstelling eigen behoefte  $T(eb)$  en een taakstelling resterende landelijke behoefte  $T(rlb)$ . De gekozen invalshoek is nogal abstract. Het suggereert alsof er helemaal geen export is. De werkelijkheid is dat in de Nederlandse behoefte wordt voorzien door een productie ten behoeve van het binnenland en de import. Daarnaast wordt er in Nederland zand geproduceerd voor de export. De berekende taakstellingen suggereren eveneens alsof er geen taakstelling voor de export is. In het gesommeerde totaal van hetgeen er winbaar gemaakt moet worden is een deel bestemd voor de export, zie kolom (g) van Tabel 1.

Indien de berekeningen worden nagelopen dan blijkt dat een deel van de export via het verdeelmodel wordt verdeeld op basis van de verdeling van het verbruik over Nederland. Hoe groter de eigen behoefte van een provincie hoe groter dit deel van de export. Dit geldt voor provincies waarbij  $C_{max}$  niet wordt overschreden en in gereduceerde mate voor de provincies waar de maximale relatieve concentratie wordt bereikt (als gevolg van de begrenzing door  $C_{max}$ ). De vraag die opgeworpen kan worden is of dit deel van de export wel op deze wijze verdeeld kan worden. De provincie Zuid-Holland aan de westkust van Nederland bijvoorbeeld kent een zeer grote eigen behoefte, waardoor volgens de onderliggende verdeelprincipes van het rekenmodel bovenbedoeld exportdeel relatief groot zal zijn. Zuid-Holland is echter, gezien de ligging, de minst voor de hand liggende provincie om te exporteren. Het model gaat voorbij aan de vraag uit welke provincies de export zal komen.

Als het begrip taakstelling eigen behoefte  $T(eb)$  letterlijk zou worden genomen blijkt de berekende  $T(eb)$  hoger uit te vallen dan de werkelijke benodigde productie ten behoeve van het binnenland. Er zou dus een extra constraint in het model moeten worden ingebouwd waardoor de  $T(eb)$  gelijk wordt aan de productie ten behoeve van binnenland. In dat geval moet ook worden aangegeven welk deel van de winning in rijkswateren bestemd is voor binnenlands verbruik. Door de wijze van berekening wordt in het verdeelmodel in gebieden aan grootvaarwater in alle gevallen  $C_{max}$  bereikt.

Bovengeschetste onduidelijkheden met betrekking tot de beton- en metselzandstromen roept de vraag op of de beton- en metselzandstromen niet diepgaander op provinciale schaal zouden moeten worden bekeken. Uit verschillende studies blijkt dat het mogelijk is om de invoer- en uitvoerstromen tussen een bepaalde provincie en de rest van Nederland en de import- en exportstromen met het buitenland in kaart te brengen. Ook de vervoerswijze kan hierbij in beeld gebracht worden (OOM/RUG, 1994, p. 34 en 35 en provincie Limburg, 1998, p. 56). Tabel 2 geeft een indruk van de beton- en metselzandstromen die er in werkelijkheid zijn. Vergelijking van de werkelijke cijfers met de cijfers van het verdeelmodel leert dat de beton- en metselzandstromen op provinciaal niveau een heel ander en veel complexer beeld laten zien door rekening te houden met in- en uitvoer van en naar overig Nederland en de import uit - en export naar het buitenland. Indien we meer zicht willen krijgen op de beton- en metselzandstromen in Nederland zou voor alle provincies en de rijkswateren zandbalansen conform Tabel 2 opgesteld moeten worden. In de stromen zou ook steeds een onderscheid gemaakt kunnen worden in winning wel aan groot vaarwater en winning niet aan groot vaarwater. De rijkswateren kennen

dan alleen export naar het buitenland en uitvoer naar overig Nederland. In het verdeelmodel in Tabel 1 staat de *productie* in Nederland centraal. Wordt de *voorziening* per provincie centraal gesteld dan is eveneens de verdeling over Nederland van de import uit het buitenland en de invoer uit overig Nederland van belang.

Provincie	Verbruik in de provincie	Productie t.b.v. eigen provincie		Productie t.b.v. export buitenland		Productie t.b.v. uit- voer overig Nederland		Import uit buitenland		Invoer uit overig Nederland	
		nv	wv	nv	wv	nv	wv	nv	wv	nv	wv
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)
Provincie 01	V01	y	y	x	x	u	u	m	m	i	i
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Provincie 12	V12	y	y	x	x	u	u	m	m	i	i
Rijkswateren	-	-	-	-	x	-	u	-	-	-	-
Nederland	Totaal	Yn	Yw	Xn	Xw	Un	Uw	Mn	Mw	In	Iw

- = niet van toepassing.  
y = t.b.v. eigen gebruik  
nv = niet aan grootvaarwater.  
wv = wel aan grootvaarwater.  
V = verbruik in betreffende provincie.  
m = import vanuit het buitenland.  
x = export naar het buitenland.  
i = interprovinciale levering (invoer).  
u = interprovinciale levering (uitvoer).

**Tabel 2 Een beton- en metselzandbalans voor alle provincies en rijkswateren**

Voortbouwend op het principe dat ten grondslag ligt achter het verdeelmodel zouden vele andere afgeleide modellen kunnen worden ontwikkeld. Er zou bijvoorbeeld meer nadruk kunnen worden gelegd op het principe dat iedere provincie zoveel mogelijk in de eigen behoefte moet voorzien door winning in gebieden die niet aan grootvaarwater liggen. De eigen behoefte zou dan eerst kunnen worden gehaald uit de gebieden die niet aan grootvaarwater liggen.

In de uiteindelijke taakstellingstabellen die in het ontgrondingenbeleid worden gebruikt, wordt geen onderscheid gemaakt in een taakstelling eigen behoefte en een taakstelling resterende landelijke behoefte per provincie (V&W en VROM, 1996 p. 27 en 28). Evenmin wordt er een onderscheid gemaakt in een taakstelling niet aan grootvaarwater en een taakstelling wel aan grootvaarwater per provincie. Een expliciete taakstelling voor gebieden aan grootvaarwater lijkt echter wel van belang om de voorziening van gebieden, die om geologische redenen niet voor zichzelf kunnen zorgen, te waarborgen. Door de provincies zou een beleid kunnen worden gevoerd waarbij die zorg stilzwijgend aan het buitenland wordt overgelaten.

Mede omdat het verdeelmodel slechts ten dele de werkelijkheid weerspiegelt is het nauwelijks mogelijk om de daadwerkelijk gebruikte criteria te expliciteren. Om deze reden kan bijvoorbeeld geen uitspraak worden gedaan of de export rechtvaardig verdeeld wordt over de provincies waar gebieden aan grootvaarwater zijn gelegen. Er kan bijvoorbeeld ook moeilijk iets worden gezegd over of de import doelmatig en/of rechtvaardig over Nederland wordt verdeeld.

## 5. De verdeling in de praktijk

Om druk te zetten op de inzet van alternatieve materialen hebben de Minister van V&W en het Interprovinciaal Overleg (IPO) eind 1997 afgesproken uit te gaan van 170 miljoen ton voor de taakstellingsperiode 1999 t/m 2008. Hiermee ging men 20% lager zitten dan de prognoses aangaven! Zolang het buitenland ons blijft voorzien van beton- en metselzand valt niet te verwachten dat de druk om meer secundaire en alternatieve materialen in te zetten amper zal oplopen, zolang er niet gewerkt wordt met subsidies en/of heffingen. Logischerwijs zal in eerste instantie de import hoger worden totdat het buitenland gaat 'piepen'. Het is de vraag of dit binnen genoemde



taakstellingsperiode zal gebeuren. Het buitenland is vele malen groter dan ons land met als gevolg dat exportstromen naar Nederland relatief minder snel als belastend worden ervaren.

Afhankelijk van het moment worden de afgesproken taakstellingen opgenomen in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen als beslissing van wezenlijk belang of ze worden bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke brief van de Minister van V&W en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) naar de Tweede Kamer gezonden [1]. Tussen genoemde wegen zit qua rechtsgevolg een zeer groot verschil voor belanghebbenden. In het eerstgenoemde geval wordt de zogenaamde procedure voor een Planologische Kernbeslissing (PKB) voor het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen doorlopen met een moment van inspraak en een moment van beroep (voor essentiële beslissingen). In het genoemde geval van een brief van de Ministers aan de kamer kunnen belanghebbenden alleen nog via informele weg - lobbyen bij kamerleden - invloed uitoefenen. Bij belanghebbenden die niet of slechts zijdelings in het proces betrokken zijn roept het geheel een beeld op van achterkamertjesoverleg [2]. Met name het punt dat de betreffende taakstelling niet is opgenomen in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen maakt het de Minister van VROM praktisch gezien onmogelijk om een zogenaamde aanwijzing te geven indien een provincie weigerachtig is.

De theoretische uitkomsten van het verdeelmodel zijn maar ten dele gebruikt in het beleid. Het rekenmodel lijkt vooral een referentiefunctie te hebben. Voor de meeste provincies zijn de taakstellingen op praktische gronden vastgesteld. Er is gekeken naar hoeveel zand er uit bepaalde projecten zal komen, wanneer bepaalde nieuwe winningen zullen worden opgestart, wat er in oude winputten zal worden geproduceerd op basis van oude vergunningen, enz., enz. De feitelijke vaststelling van de uiteindelijke (her)verdeling van taakstellingen heeft in 1998 plaats gevonden in een 'achterkamertje' van het IPO [3]. Het opgestelde verdeelmodel speelt de hierbij nauwelijks een rol.

## 6. Naar een bredere aanpak

Het planningssysteem zoals dat in de gewijzigde Ontgrondingenwet van 1996 is neergelegd weerspiegelt in beginsel de formele krachtsverhoudingen binnen de overheid op het gebied van ontgrondingen. Het rijk kan wat dit betreft relatief veel macht ontwikkelen en kan de winning van oppervlakedelfstoffen desnoods afdwingen, althans dat is de intentie geweest van de wijziging in 1996 van de Nederlandse Ontgrondingenwet. Tot op heden is het *rijk heel voorzichtig* omgegaan met dwingende maatregelen. Een van de redenen hiervoor is dat er in de loop der jaren een *cultuur* is ontstaan waarin het rijk in aanzienlijke mate afhankelijk is geworden van de medewerking van de provincies. Dit vloeide rechtstreeks voort uit het feit dat in de oorspronkelijke Ontgrondingenwet van 1965 geen richtinggevende en coördinerende rol was weggelegd voor de centrale overheid.

Een *tweede belangrijke reden* waarom het rijk voorzichtig *kon zijn* met dwingende maatregelen is dat het buitenland ons land in aanzienlijke mate kon - en nog steeds wil - voorzien in oppervlakedelfstoffen. Nederland is een relatief klein land en heeft relatief weinig oppervlakedelfstoffen nodig. De export naar Nederland staat in het buitenland - met name België en Duitsland - (nog) niet op de politieke agenda. Dit is een van de redenen waarom het rijk kon meegaan in het creëren van een beheersbare schaarste voor beton- en metselzand en in een door de provincie Limburg voorgestane afbouw van de grindwinning en kalksteenwinning in Nederland. Een *derde vermoedelijke reden* die tot voorzichtigheid heeft geleid is dat de centrale overheid zelf twijfels heeft over de onderbouwing van het beleid. Dit geldt met name voor de verdeling van de taakstellingen voor beton- en metselzand.

Een *vierde vermoedelijke reden tot terughoudendheid* bij het rijk zijn juridische twijfels over de mogelijkheid van het geven van een dwingende aanwijzing voor een zogenaamde 'winplaats' in het provinciale streekplan, door de Minister van VROM, op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) [5]. Het betreft dan met name het geval dat in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen

vlaktedelfstoffen een kwantitatieve richtinggevende uitspraak wordt gedaan over te winnen hoeveelheden zonder dat daarbij een ruimtelijke reservering wordt gedaan. Aan de taakstellingen zoals die voor de periode 1989-1998 en 1999-2008 zijn geformuleerd waren geen ruimtelijke reserveringen in de vorm van winlocaties en/of winzones gekoppeld. Wel is in het eerste Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen de zoekruimte - zone 2 plus zone 3 - aangegeven. Dit levert dermate grote zoekgebieden op dat deze niet kunnen worden aangemerkt als planologische reservering. In de memorie van toelichting van de wijziging van de Ontgrondingenwet van 1996 wordt er met zoveel woorden vanuit gegaan dat er pas een aanwijzing conform de WRO kan komen indien het structuurschema een planologische reservering bevat. De uiteindelijke verdeling van de taakstellingen voor beton- en metselzand is zoals reeds is uiteengezet langs een pragmatische weg tot stand gekomen. Het is moeilijk voorstelbaar dat de Minister van VROM op basis van deze aanpak tot een aanwijzing omtrent de inhoud van een streekplan zou willen komen. Wil het rijk echt een stok achter de deur hebben dan zal in een of andere vorm de ruimtelijke component veel verder uitgewerkt moeten worden. Een *vijfde reden* - met name in het geval van beton- en metselzand - was dat er landelijk gezien geen probleem was, omdat de taakstellingen gehaald werden door extra inspanning van andere provincies.

Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en democratische besluitvorming verdient het aanbeveling om de taakstellingen in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen op te nemen en als beslissingen van wezenlijk belang aan te merken. Het verdient tevens aanbeveling om te gaan werken met taakstellingsperioden die overeenkomen met de geldigheidsduur van het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (5 jaar). Op deze wijze kan worden bewerkstelligd dat in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen steeds definitieve taakstellingen worden opgenomen, althans dat zou het streven moeten zijn.

Het beleid van de rijksoverheid met betrekking tot de grondstoffenvoorziening voor de bouw heeft tot doel om op een *maatschappelijk verantwoorde wijze* te voorzien in de behoefte van particulieren, bedrijven en overheid aan bouwgrondstoffen (V&W en VROM, 1996). Door te zorgen voor democratische besluitvorming, rechtvaardige besluitvorming, doelmatige besluiten, én op duurzame ontwikkeling gerichte besluiten kan de overheid hiervoor zorgdragen. Door middel van genoemde concepten kan het begrip 'op een maatschappelijk verantwoorde wijze' handen en voeten krijgen. Van het oogpunt van rechtsbescherming dienen de aan taakstellingen ten grondslag liggende besluiten goed onderbouwd te zijn.

Een van de manieren om inhoudelijk tot een *verbeterde aanpak* te komen is om de grondvesten onder het vigerende verdeelmodel voor beton- en metselzand te versterken c.q. te verbreden. Dit kan geschieden door naast de geologische aspecten bijvoorbeeld ook de milieu-aspecten, de ruimtelijke aspecten, de economische aspecten, de internationale aspecten, enz. erbij te betrekken. Genoemde aspecten zouden kunnen worden beschouwd vanuit een oogpunt van duurzaamheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Wat betreft de verdeling van de taakstellingen voor beton- en metselzand is doormodderen op dezelfde wijze niet aan te bevelen. Tot echte definitieve besluiten over de verdeling van de taakstellingen komt men niet of steeds veel te laat. Op het moment dat beslissingen genomen zouden moeten worden zullen belanghebbende provincies geneigd zijn steeds druk op te zetten en bijvoorbeeld om aanvullend onderzoek vragen. Door de problematiek integraler - integraal wordt helaas vaak als modekreet afgedaan - te gaan beschouwen en af te wegen krijgen de provincies inhoudelijk gezien ook meer ruimte om er over te onderhandelen. Ook zou bijvoorbeeld compensatie kunnen worden geboden. Dat is veel lastiger indien er slechts over één onderwerp wordt onderhandeld, zoals bijvoorbeeld uitsluitend hoeveelheden beton- en metselzand. Hierdoor zal uiteindelijk ook meer draagvlak gecreëerd worden voor een eventuele aanwijzing volgens de WRO.

Stel dat een aanwijzing in het ruimtelijke spoor niet gegeven kan worden zonder dat daarbij in één of andere vorm een ruimtelijk afgewogen reservering wordt aangeduid. Dit betekent dat indien in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen in een richtinggevende uitspraak een

taakstelling aan een provincie wordt opgelegd, de daaraan gerelateerde afgewogen ruimtelijke reservering reeds uitgewerkt moet zijn. Het onderzoek hierna moet op tijd in gang zijn gezet en gereed liggen. Het onderliggende document - dat bijvoorbeeld *integraal ruimtelijke taakverdelingsplan* genoemd zou kunnen worden - waaruit moet blijken welke afwegingen er allemaal zijn gemaakt, moet voldoende status en draagvlak hebben wil het als grondslag kunnen dienen voor een aanwijzing volgens artikel 6 van de WRO. *Een bijkomend tegengesteld positief effect is dat de noodzaak tot het geven van aanwijzingen zal afnemen naarmate de onderbouwing beter is!*

Kijkend naar milieu-aspecten wordt voor veel beleidsonderwerpen de conclusie getrokken dat zowel op strategisch niveau als op locatie- en/of uitvoeringsniveau een Milieu-effectrapport (MER) gewenst is (Arts, 1998). Op strategisch niveau zijn er in Nederland reeds verschillende MER's uitgevoerd. Genoemd kunnen worden een m.e.r. in het kader van het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, twee verschillende m.e.r.'s ten behoeve van het Structuurschema Groene Ruimte en het Tienjarenprogramma Afval.

Het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen is een de zogenaamde Planologische Kernbeslissing. Planologische Kernbeslissingen zijn volgens artikel 3 van het Besluit milieu-effectrapportage echter m.e.r.-plichtig wanneer in die plannen op hoofdlijnen beslissingen worden genomen over de locatiekeuze van activiteiten. Bij een dergelijke MER zouden ook 'de alternatieven voor de winning' centraal moet worden gesteld naast de activiteit 'ontgronding'. Gezien alle vragen die nog open staan lijkt een beleids-m.e.r. voor de beton- en metselzandvoorziening nodig om strategische keuzes op het gebied van de beton- en metselzandvoorziening te ondersteunen. Ook wordt dan goed duidelijk welke leemten in kennis er allemaal nog zijn. De primaire winning van beton- en metselzand op land kan hierin steeds het centrale ijkpunt zijn.

Bij een nieuw integraal ruimtelijk taakverdelingsplan lijkt een externe onafhankelijke toetsing door van een '*Commissie van onafhankelijke deskundigen*' aan te bevelen om de inhoudelijke kwaliteit te waarborgen, maar ook om het draagvlak te vergroten. In het verleden zijn voor vergelijkbare situaties al vaker voorstellen gedaan en is er ook mee geëxperimenteerd in de vorm van een 'procesbegeleidingscommissie' (WRR, 1994). De commissie moet de inhoud van de studie kunnen sturen en toetsen.

## 7. Slotbeschouwing

Teneinde op landelijk niveau tot - latente - ruimtelijke reserveringen te komen om een aanwijzing te kunnen ondersteunen zou de weg kunnen worden bewandeld van evaluatie van potentiële wingebieden op nationaal niveau. Beter lijkt het om in een integraal ruimtelijk taakverdelingsplan aan de kwantitatieve taakstellingen voor beton- en metselzand een ruimtelijk model te koppelen waarmee vervolgens op structuurschema-niveau ruimtelijke reserveringen kunnen worden afgewogen. Hierbij zouden drie zaken kunnen samenvallen:

- 1) De inhoudelijke verbetering van het vigerende sectorale taakverdelingsmodel wat betreft de daadwerkelijke stromen;
- 2) Integraler maken van het sectorale verdeelmodel door meerdere criteria toe te voegen, gekoppeld aan de thema's duurzaamheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid;
- 3) Het opstellen van een 'echte' MER beton- en metselzandvoorziening - met toetsing door de Commissie voor de milieu-effectrapportage - op nationaal niveau waarvan onderdelen in een integraal ruimtelijk taakverdelingsplan verder zouden kunnen worden uitgewerkt.

ad 1) Hiervoor zou een zandbalansenmatrix conform Tabel 2 als basis kunnen dienen. Op basis hiervan zou een taakstelling eigen behoefte, een taakstelling interprovinciale leveringen en een taakstelling voor de export naar het buitenland kunnen worden gegenereerd. Tevens ontstaat inzicht in op welke wijze iedere provincie in haar behoefte gaat voorzien door middel van import uit het buitenland en door middel van leveringen uit andere provincies. Vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid is het wenselijk om de verschillende stromen op verschillende manieren te wegen [6]. Het vigerende systeem waarbij de provincies slechts één niet nader gespecificeerde taakstelling 'opgelegd' krijgen biedt ruimte tot manipulatie omdat dan niet duidelijk is wel

deel uit grootvaarwatergebieden moet komen. Dit geldt ook voor de productie uit secundaire winningen. Deze zouden afzonderlijk kunnen worden beschouwd. Tot op heden is er geen sluitende definitie van het begrip secundaire winning. Dit is wel nodig indien hieraan beleidsmatig gezien een bepaalde betekenis of een bepaald gewicht aan wordt toegekend.

ad 2) Het sectorale interprovinciale verdeelmodel moet *integraler* worden beschouwd door meerdere criteria in de beschouwingen te betrekken. Naast het verbruik per provincie en de geologische gegevens moeten bijvoorbeeld ook de milieu-aspecten, ruimtelijke aspecten, economische aspecten, internationale aspecten, enz. er meer bij worden betrokken. Genoemde aspecten kunnen worden bekeken vanuit een oogpunt van duurzaamheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid. Gezien alle vragen die nog open staan lijkt een 'echte' beleids-m.e.r. voor de beton- en metselzandvoorziening nodig om strategische keuzes op nationaal niveau op het gebied van de beton- en metselzandvoorziening te ondersteunen. Onderdelen daarvan kunnen, zoals gezegd, verder worden uitgewerkt in een integraal ruimtelijke taakverdelingsplan. De aanpak die tot op heden is gevolgd bij de totstandkoming van de verdeling van taakstellingen voor beton- en metselzand heeft vrijwel alle kenmerken van een *halfopen planproces* [7]. Op meerdere beleidsterreinen is de Nederlandse overheid bezig over te stappen naar een *interactiever open planproces* (V&W, 1998). Het belangrijkste resultaat hiervan zal zijn dat een groter draagvlak voor beslissingen wordt verkregen. Andere voordelen zoals verkorting van het tijdspad, een reductie van kosten of het verkrijgen van een win-win-resultaat lijken tot op heden erg tegen te vallen (Woltjer, 1998). Bij de overgang naar een interactiever open besluitvormingsproces ontkomt men er niet aan om de voorstellen waarbij tot een verdeling van de taakstellingen wordt gekomen breder te onderbouwen. Interactieve processen worden ook wel gezien als een voorwaarde voor het bereiken van integrale oplossingen.

ad 3) Belangrijk is dat tijdens een m.e.r.-procedure in beginsel alle alternatieven voor primaire beton- en metselzandwinning tegen het licht worden gehouden, waarbij met name de ruimtelijke component goed moet worden uitgediept. De belangrijkste struikelblokken bij de beton- en metselzandvoorziening zijn immers het ruimtegebruik als gevolg van primaire winning en de verandering van geografische structuur - als gevolg van waterpartijen - die daar op volgt. Er zal nog veel onderzoek op dit gebied nodig zijn. Te verwachten valt ook dat de inzichten zullen verschuiven als gevolg van nieuw onderzoek. Het 'wondermiddel' van de levenscyclus analyses (LCA's) kent nogal wat beperkingen met name als het gaat om landschapsveranderingen op lokaal niveau. Een MER biedt wat dit betreft meer houvast. Genoemde onzekerheden maken het moeilijk om in het beleid rigoureuus een bepaalde weg in te slaan.

In Nederland wordt traditioneel veel zand en grind in den natte gewonnen. Er bestaan echter aanzienlijke oppervlakten hoger gelegen gronden waar zand en grind in droge groeven gewonnen kan worden en waar na winning bruikbaar land overblijft. Dit gegeven zou explicieter meegenomen moeten worden als criterium bij het zoeken naar nieuwe wingebieden in Nederland.

In de toekomst zal de internationale dimensie van de voorziening in oppervlakedelfstoffen voor *Nederland* steeds belangrijker worden. Dit geldt met name voor kalksteen, grind en het grovere betonzand. Om te kunnen inschatten hoeveel delfstoffen Nederland zal moeten importeren is het van belang te beschikken over goede verbruikprognoses voor genoemde delfstoffen. Tevens is het van belang om het ontgrondingenbeleid van mogelijke toeleverende landen te monitoren. Het ziet er naar uit dat in Europa op internationaal niveau een proces gaande is waarbij steeds meer oppervlakedelfstoffen uit dunbevolkte gebieden geëxporteerd worden naar dichtbevolkte gebieden. Het is de vraag of dit vanuit het oogpunt van duurzaamheid - transportafstand - wenselijk is. In de dichtbevolkte gebieden komen bovendien steeds meer secundaire grondstoffen vrij door sloop van de gebouwde omgeving.

Verwacht mag worden dat in dichtbevolkte gebieden binnen Europa zich op internationaal niveau ook verdeelproblemen zullen gaan aandienen als het gaat om het toewijzen van wintaken. Uit de opgedane ervaringen met de verdeling van wintaken in Nederland kan de conclusie worden

getrokken dat een aanpak, waarbij alleen gekeken wordt naar de oppervlakte van de geologische voorraden en het verbruik per beschouwd gebied, niet voldoet en tot problemen zal leiden. Een bredere aanpak zoals die hierboven voor de Nederlandse situatie is geschetst kan ook worden toegesneden op verdeelproblemen op internationaal niveau.

## References

- Arts, E.J.M.M. (1998), EIA, Follow-up, On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment, Geo Press, Groningen.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1980b), Interprovinciale Werkgroepen Beton- en metselzand, Grind en Klei, Rapportage beton- en metselzand, Den Haag.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1990), Advies Taakverdeling en taakstellingen beton- en metselzand 1989 t/m 1998, Den Haag, 21 juni 1990.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1993b), Advies voorlopige taakverdeling en taakstellingen beton- en metselzand 1999 t/m 2008, Den Haag. LCCO/71/93 d.d. 25 juni 1993.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1996a), Werkgroep evaluatie taakstellingen 1989-1998, Eindrapportage, Den Haag, 11/9/96.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1996b), Werkgroep Geologische Basis, Eindrapportage, Den Haag, september 1996.
- LCCO (Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid) (1997), Taakverdeling en taakstellingen beton- en metselzand 1999 t/m 2008, Den Haag, 27/5/97.
- OOM-advies/Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen (1994), Beton- en metselzand en kalkzandsteen voor Overijssel, Economische Betekenis, verbruik, herkomst en prognoses, Zwolle/Groningen, oktober 1994.
- Provincie Limburg (1998), MER Grensmaas, Hoofdlijnen, Hoofdrapport A, Maastricht, 1998.
- V&W en VROM (Ministry of Transport, Public Works & Water Management and Ministry of Housing, Physical Planning & Environment) (1996), Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, Deel 4, Planologische Kernbeslissing, Sdu, Den Haag, 1 augustus 1996.
- Ministerie van V&W (Verkeer en Waterstaat) (1998), Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur, Den Haag.
- Woltjer, J. (1998), Interactieve Planvorming: Inventarisatie en evaluatie van interactieve praktijk-initiatieven, TNO INRO Delft.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994), Besluiten over grote projecten, Rapporten aan de regering nr. 46, Sdu, Den Haag, 1994.

## Noten

- [1] Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 1997-1998, 23625, nr. 19.
- [2] Het voorstel om de totale landelijke taakstelling te verlagen van 210 naar 170 miljoen ton - 20% vermindering - voor de periode 1999-2008 is in een heel laat stadium van de besluitvorming door het IPO ingebracht zonder overleg met andere belanghebbenden. Het doel is om de inzet te vergroten van alternatieven voor primaire beton- en metselzandwinning binnen de kustlijn. De 20% vermindering werd getalsmatig verder niet onderbouwd en is in feite gebaseerd op de trial- and error-methode: 'halen we het niet dat stellen we de taakstellingen weer bij'. De 20% vermindering zal hoofdzakelijk moeten worden opgebracht door de nieuwe winningen, omdat in bestaande vergunningen moeilijk kan worden ingegrepen.
- [3] In 1998 heeft het IPO de taakstellingen niet meer met een nader toelichtend document onderbouwd. De verdeling week af van de oorspronkelijke LCCO-voorstellen.
- [5] De wijziging van de Ontgrondingenwet in 1996 biedt provincies de mogelijkheid om een zogenaamde 'winplaats' in hun streekplannen op te nemen. Deze hebben de nauwkeurigheid van een gemeentelijk bestemmingsplan. Voor de burger bestaat dan geen mogelijkheid meer om op bestemmingsplanniveau beroep aan te tekenen tegen het nut en noodzaak van een dergelijke winplaats. Tegen de beslissing om een winplaats in een provinciaal streekplan op te nemen staat wel beroep open.
- [6] De volgorde bij weging van 'meest gewenst' tot het 'meest pijnlijk' die in de modellen verwerkt zou kunnen worden zou als volgt kunnen zijn: 1) secundaire productie, 2) productie ten behoeve van de eigen behoefte, 3) productie ten behoeve interprovinciale leveringen en 4) de productie ten behoeve van het buitenland.
- [7] In een 'halfopen planproces' werkt de beslisser - bijvoorbeeld: het Ministerie van V&W - nauw samen met andere partijen - meestal andere overheden - die inhoudelijk en/of qua besluitvorming nauw betrokken zijn bij het onderwerp. Vanuit ieders eigen visie op de problematiek en vanuit eigen belangen wordt gezamenlijk gewerkt aan het beleidsvraagstuk. De meewerkende partijen zijn in deze situatie bijvoorbeeld opgenomen in een projectorganisatie. (Technisch-) wetenschappelijke instellingen kunnen deelnemen als adviseur of via een klankbordgroep. Burgers en belangenbehartigingsorganisaties worden meestal alleen geïnformeerd. In een 'open planproces' participeren ook belangenbehartigingsorganisaties en/of burgers actief in het beleidsvormingsproces. Zij werken mee aan de definitie van het probleem en geven hun oordeel over de aangedragen oplossingen.

Dit hoeft niet te betekenen dat zij zijn opgenomen in de projectorganisatie. Vaak wordt hun inbreng via workshops georganiseerd (Ministerie V&W, 1998b).